# A közigazgatás térszerkezete

**Szerző:** PÁLNÉ KOVÁCS Ilona
**Affiliáció:** akadémikus; egyetemi tanár, Pécsi Tudományegyetem
**Rovat:** Közigazgatási jog
**Rovatszerkesztő:** Balázs István
**Lezárás dátuma:** 2017.12.03
**Idézési javaslat:** PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: „A közigazgatás térszerkezete" in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István) http://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatas-terszerkezete (2017). Konkrét szöveghelyre való hivatkozáshoz javasoljuk a szövegbeli bekezdésszámok használatát, pl. [8] vagy [12]–[18]

Az államszervezet területi tagolódása összetett kérdés; egyrészt racionális munkamegosztást jelent az állami irányítás, ezen belül a közigazgatás egyes szintjei és területi egységei között, másrészt hatalompolitikai dimenzió, amennyiben az autonóm intézmények, különösen a helyi önkormányzatok, régiók közötti kompetencia- és hatalommegosztás alapja is. Az államszervezet térbeli tagoltsága jelentős befolyást gyakorol a gazdaság és a társadalom egyéb szerveződéseire is, ugyanakkor egy ország gazdasági, társadalmi, infrastrukturális térszerkezete meghatározó jelentőségű az államszervezet területi tagolására nézve. A végrehajtó hatalom két fő szektora, az államigazgatási (dekoncentrált) és az önkormányzati, eltérő szervezeti, működési és hatalmi logika mentén szerveződik, ugyanakkor a térbeli tagoltságot illetően szoros kapcsolat jellemző rájuk. Ennek oka a funkcionális kötődés, a gyakori együttműködés, valamint a közfeladatok ellátásában kialakult kiegészítő jellegű munka- és kompetenciamegosztás. A központi irányításnak, a törvényhozásnak és a kormánynak a két szektor szabályozásában, irányításában és a területi konfiguráció formálásában is eltérő a mozgástere. A helyi önkormányzati rendszer az uralkodó felfogás szerint ugyan része a végrehajtó hatalmi ágnak, a közigazgatásnak, mégis relatíve nagy önállósággal rendelkezik a dekoncentrált államigazgatási szervezetrendszerhez képest. A kormányzat az önkormányzatok térszerkezetét illetően csak az alkotmány keretei között vezethet be változásokat. A két szektor (az önkormányzati és az államigazgatási) térszerkezete nem is feltétlenül fedi egymást, a határok és területi léptékek formálásában eltérő szempontok is érvényesülnek. Ez a szócikk az állami térszerkezet általános jellemzőire, a területi közigazgatás térbeli formációira koncentrál, külön szócikk tárgyalja a helyi önkormányzati szektor alkotmányos és térbeli jellemzőit és az államigazgatás különböző elemeit.

## Tartalomjegyzék

1. **A területi hatalommegosztás alapfogalmai**
2. **Területszervezés**
3. **A területi hatalommegosztás fő modelljei**
4. **A közigazgatás területi szerkezeti egységei**
   4.1. A települési vagy alapszint
   4.2. A területi közép- és/vagy regionális szint
      4.2.1. Az EU-tagállamok középszintű kormányzati típusai
      4.2.2. Az EU-tagországok adminisztratív területi beosztása, 2016
5. **A magyar területi közigazgatás-szervezés sajátosságai dióhéjban**
6. **Trendek, perspektívák a területi közigazgatás szervezésben**
7. **JEGYZETEK**

### 1. A területi hatalommegosztás alapfogalmai

**[1]** Az államszervezet felépítése, belső és külső szervezeti, irányítási környezete szempontjából az az ideális felosztási szempont, amelyik megkülönböztet szupraszuverén (nemzetek feletti), nemzeti szuverén, kvázi szuverén (föderatív) és

infraszuverén kormányzatot és kormányzási szintet.* A nemzeti szuverén közhatalom-gyakorlásában a horizontális hatalommegosztás mellett – az atipikusnak tekinthető városállamokat kivéve – a térbeli dimenzió szabályozására mindig szükség van. Az infraszuverén kormányzási szektor tagolódik tovább közép- és helyi szintekre. Az államszervezet térbeli tagolódásának legtágabb dimenziója az egységes és a föderatív modell megkülönböztetése. Ez utóbbi az állam szerkezetét a szuverenitásból eredő jogok megosztott gyakorlásával lényegében „megduplázza" szövetségi és tagállami szintre. Az egységes állam térszerkezete is tágabb fogalom az államigazgatásnál és a végrehajtó hatalomnál, hiszen a helyi, területi szintű földrajzi egységek, „szintek" keretül szolgálnak az igazságszolgáltatás és más független állami szervezetrendszer kiépítésének is (például ügyészség). Az állami igazgatás térbeli szerkezete nemcsak szintek, földrajzi egységek, hanem szektorok szerint is tagolt; kissé leegyszerűsítve, önkormányzati és államigazgatási szervezeti rendszerre. Ez azt jelenti, hogy a legtöbb állami területi kormányzási szinten és léptékben nemcsak önkormányzati státuszú, hanem a központi kormányzat szerveinek alárendelt, dekoncentrált szervezeti rendszer is működik.

**[2]** A hatalmi ágak horizontális megosztásának sok évszázados hagyományai vannak. A demokratikus államberendezkedések a népszuverenitás elve mellett az államhatalmi ágak horizontális megosztását a másik alapvető alkotmányos pillérnek tekintik. A vertikális hatalom- és munkamegosztás az állami hatalomnak és feladatoknak a területi szintek és döntéshozók közötti megosztását jelenti. A hatalom területi megosztásában az egyes államberendezkedések sokkal nagyobb különbségeket mutatnak, nemcsak földrajzi és strukturális vonatkozásban, hanem modelljüket, filozófiájukat tekintve is. Az államszerkezet térbeli tagolása egy országon belül is időről időre változhat, nemcsak a belső területi határok, méretek, hanem a szintek és szektorok közötti viszonyrendszerek miatt is.

## 2. Területszervezés

**[3]** A területszervezés fogalma elvileg mentes a hatalommegosztási, politikai vagy éppen hatékonysági dimenzióktól, csupán arra vonatkozik, hogy az állam (a törvényhozó vagy a kormány) rendelkezik felhatalmazással a területi illetékességű önkormányzati és államigazgatási szervek konkrét térbeli határainak kijelölésére általános vagy eseti jelleggel, és e hatalmának, hatáskörének gyakorlása során követi az előírt eljárásrendet és tartalmi szabályokat. Természetesen a valóságban a közigazgatás-szervezés, a települések, megyék, régiók határainak a kijelölése politikai kérdés, s a döntések sokszor nem az igazgatásszervezési racionalitást (földrajzi megközelíthetőség, egységes méret, átláthatóság, mérethatékonyság stb.) tükrözik. Többnyire már az alkotmány tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek a területszervezés számára kiindulópontokat, elvi, hatásköri kereteket szabnak. Egyrészt az alkotmány rögzíti az állam területi egységeit, ezen belül különösen azokat a térbeli kereteket, amelyekben az önkormányzatok működnek. Ez a garanciális jellegű elvárás megfogalmazódik a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában is,[1] melynek 5. §-a szerint az önkormányzatok határai nem változhatnak a véleményük kikérése nélkül, lehetőleg referendum keretében. Az elvárás végül is a határok stabilitását igyekszik biztosítani, ugyanakkor az átfogó területi reformokról nem rendelkezik, ha úgy tetszik, felhatalmazást ad a törvényhozónak a közigazgatási térkép átszabására.

**[4]** Az mindenesetre feltételezhető, hogy az átfogó területi reformok alkotmánymódosítást igényelnek. Az alkotmányok rendszerint nem vagy csak nagyon érintőlegesen foglalkoznak a területi dekoncentrált államigazgatás szereplőivel, miután azok létrehozása, illetékességi területük kijelölése a kormány mérlegelésére bízott döntés, követve azt a logikát, hogy a kormánynak alárendelt államigazgatás formálása a végrehajtó hatalom „belügye". A magyar alkotmány sem rendelkezik például a járásokról, területi egységként a községet, a várost (kerületet), a fővárost és a megyét ismeri. A járásokat külön törvény vezette be újra a területi közigazgatási egységek közé, de székhelyük és területük kijelölése kormányrendeletben történt. Külön jogszabályok (Magyarországon törvény és kormányrendelet) rendezik a területszervezési eljárás részleteit, feltételeit, így a községgé, várossá nyilvánítás, a községegyesítés vagy a közigazgatási határok módosítása esetén követendő eljárásrendet.

**[5]** A területszervezésnek tágabb értelemben természetesen valamifajta földrajzi, gazdasági, adminisztratív racionalitást kell követnie, amelyet azonban mindig felülírhatnak aktuális politikai érdekeken vagy tradíción nyugvó megfontolások. Hajdú Zoltán részletesen elemzi közigazgatás-földrajzi szempontból, hogy a közigazgatási térszervezés során milyen szempontok veendők figyelembe, kiemelve a településhálózat, a megközelíthetőség, a központok elhelyezkedése szerepét.[2] Ugyanakkor azt is megállapítja, hogy bármelyik lehatárolási koncepció érvényesül, egyes esetek, egységek szintjén mindig előfordul lehatárolási probléma.

**[6]** A térfelosztás, a térszervezés elveit tárgyalva a hazai szakirodalomban nagyon gyakran említik Bibó István munkáját,[3] amelyben bemutatja a súlypontok váltakozásának elvét. Ennek lényege, hogy a közigazgatási területi rendszer súlypontjai rendszerint nem csoportosulhatnak a közvetlenül egymás mellett helyet foglaló szinteken, hanem csak egymástól távolabb eső szinteken. Példának említi, hogy ahol a megye erős, ott szükségszerűen kisebb a járási apparátus jelentősége. Ez az elv, noha erre Bibó nem tér ki, szükségszerűen magába foglalja azt a következtetést is, hogy egy közigazgatási rendszer nem terjedhet ki túl sok szintre, hiszen ebben az esetben minden szint közel esik a másikhoz, s köztük a feladatok, szolgáltatások és források optimálisan aligha oszthatók el. Érdemes megjegyezni, hogy Bibó logikai konstrukciói között az 1990 után megvalósult magyar közigazgatási térszerkezet egyáltalán nem szerepelt.[4] A szintek száma, a közigazgatási egységek mérete nagyon szorosan összefügg az egész rendszer működési racionalitásával és demokratikus tartalmával egyaránt. Nem lehet és nem is szabad olyan területszervezési konstrukciót

választani, amely valamelyik dimenziót elhanyagolja. Bibó a térszervezés további elveit is elemzi, nevezetesen a székhelyek optimális megközelíthetőségének, az egységek arányosságának, az alsóbb és felsőbb területi egységek egymásba illeszthetőségének elvét.[5]

**[7]** Arra Kiss István hívja fel a figyelmet,[6] hogy a szintek kialakításakor figyelembe kell venni az irányított szervezetek területi hatósugarának alakulását, s nyilvánvalóan ott indokolt a szintek kialakítása, ahol a működő szervezetek hatósugara zömmel, jellemzően egybeesik. Az államigazgatási szervezeteket megvalósító és kisegítő-irányító csoportokba sorolja, s bemutatja, hogy alsóbb szinteken a megvalósító, felsőbb szinteken az irányító-kisegítő szervezetek a jellemzőek. Megállapítja, hogy kistáji szinten a végrehajtás, a megvalósítás, a középtáj esetében a szervezés, a nagytáj esetében pedig a képviselet és az irányítás a jellemző funkció. Az államigazgatási térszervezés szempontjából alapvető hatást gyakorolt Christaller elmélete a központi helyről,[7] amelynek lényege, hogy a térbeli városi központok (központi helyek) adják az alapját az állami funkciók, a közszolgáltatások térbeli megszervezésének. Ahogy Beluszky Pál kifejti,[8] a központi szerepkörű települések a méretük, az általuk betöltött funkciók alapján hierarchiát alkotnak, amelyekhez a közigazgatási státuszok rendelhetők. Nem véletlen tehát, hogy az igazgatási státuszok, központok kijelölése mindig jelentős politikai nyomásgyakorlás mentén zajlik. A településhálózati sajátosságok azonban egyenetlen igazgatási szerkezetet eredményeznek, más lépték indokolt például az alföldi óriásfalvas, mint a dél-dunántúli aprófalvas térségekben. A nagyobb városok környékén más vonzásviszonyok alakulnak ki, városhiányos térségekben ún. hiánycentrumok keletkeznek stb. Ezek a földrajzi, településtudományi tények kezelhetők az igazgatás eszközeivel, ha kellőképpen rugalmasan bánunk velük. Nem feltétlenül a szerkezet, a közigazgatási, illetékességi határok megváltoztatása, hanem az ún. funkcionális eszközök, a társulás, az együttműködés,a hatáskörök méret és státusz szerint differenciált telepítése jöhet számításba.

**[8]** A közigazgatás, a közszolgáltatások megszervezésében, a központok kijelölésében a megközelíthetőségnek alapvető jelentősége van, ami természetesen a technikai, közlekedési, kommunikációs feltételek függvénye. A területi közigazgatás szervezésben gyökeresen új feltételeket teremt az e-közigazgatás, ami megváltoztatja a hozzáférést, az ügyfél és a közigazgatás közötti kapcsolatot és távolságot.[9] Jelentősége különösen a hivatali ügyintézésben érzékelhető, de hosszabb távon a közszolgáltatások megszervezése, sőt az önkormányzati ->demokrácia modellje is átrendeződhet. Ennek ellenére a térszerkezet gyökeres megváltozását egyelőre nem lehet érzékelni, legalábbis Magyarországon, nyilvánvalóan azért sem, mert az új technika terjedése térben és szociálisan is egyenetlen.

**[9]** A földrajzi racionalitás ütközhet sok érdekkel, adottsággal, a közigazgatási térszerkezet mindig kompromisszumosan alakul. A térbeli folyamatok változásai, a gazdasági, demográfiai, technikai, közlekedési körülmények formálódásának dinamikája folyamatos kihívás a térfelosztás számára, amit nem lehet mindig a határok változtatásával megoldani. Mára nem ördögtől való például az ún. aszimmetrikus területi közigazgatási beosztás, amellyel kezelni lehet többek között a speciális státuszt, méretet igénylő eseteket, és el lehet kerülni a drasztikus, átfogó területi reformokat is.[10]

## 3. A területi hatalommegosztás fő modelljei

**[10]** A központi és a helyi/ területi illetékességű állami szervek és szintek közötti viszony és munkamegosztás szervezeti modelljét tekintve alapulhat a decentralizáció vagy a dekoncentráció elvén. A decentralizáció elve tág értelmezésben azt jelenti, hogy a központi szervek szerepe az állami irányításban elsősorban a szabályozás, a koordináció, a stratégiai döntések meghozatala, míg az operatív, egyedi döntéshozást, a végrehajtást az állam területi szervei végezik. A közhatalom területi szereplők közötti szétosztásának modelljei az alábbi szempontok mentén különböznek egymástól:

- A felhatalmazás hatalom- vagy pusztán munkamegosztásra épül-e. A hatalmi, politikai értelemben vett önállóság mértéke és alkotmányos garanciája a föderatív államokban a legnagyobb, a decentralizáció korlátozottabb, mégis mérlegelési, politikai önállóságot eredményező felhatalmazást jelent, míg a delegáció vagy dekoncentráció pusztán a végrehajtási önállóság különböző mértékét biztosítja.
- A decentralizáció/devolúció címzettjei a választott helyi, területi önkormányzatok, a dekoncentráció útján pedig a bürokratikus államigazgatás a feladatok címzettje. Az önkormányzatok a dekoncentrált államigazgatáshoz képest lényegesen nagyobb önállósággal rendelkeznek, de ez nem jelent állami szuverenitásmegosztást, az önkormányzatok az egységes állam részei. A föderatív rendszerekben a szuverenitáson osztozik a szövetségi állam és a tagállamok.
- A központi és helyi/területi szintek, szervezetek közötti viszonyrendszer szerint a föderatív és devolutív/decentralizált rendszerben nincs szervezeti alárendeltség a szintek (szövetségi állam és tagállam, központi kormányzati és a területi önkormányzatok) között, míg dekoncentráció esetén igen.
- A gyakorolható funkciók jellege alapján a dekoncentrált szervezetekhez jellemzően államigazgatási, hatósági funkciókat delegálnak, míg a tagállami és helyi/ területi önkormányzati szervezet átfogóbb, általános hatásköri felhatalmazással rendelkezik a képviselet, a szabályozás, a közigazgatás és a közszolgáltatások terén. Ugyanakkor a dekoncentrált államigazgatási szervek sem feltétlenül tiszta ágazati profilúak (például építésügy, környezetvédelem, adóigazgatás), hanem átfogó irányítási, koordinációs, felügyeleti jogosítványokkal is rendelkezhetnek, ilyenek az ún. kormányhivatalok, prefektúrák, amelyek gyakran magukba integrálják az ágazati igazgatással foglalkozó egységeket is.

**[11]** Az előzőekben bemutatott modellelemek mellett természetesen sokféle, komplexebb tipizálással találkozni a szakirodalomban,[11] amelyek a közigazgatási tradíciókat, kultúrát, a tényleges működési gyakorlatot, a kompetenciákat és a finanszírozást stb. is figyelembe veszik. A különböző csoportosítások azonban nem kerülhetik meg a fenti, alapvetően a státuszt leíró elemeket.

**[12]** A helyi-területi igazgatást végző kettős, decentralizált és dekoncentrált modell érvénye alól a szovjet típusú tanácsrendszer jelentett kivételt, annak ellenére, hogy ott is voltak a tanácsoktól független területi államigazgatási szervek. A hatalom egységét valló lenini államfelfogás alapján a helyi tanácsok pusztán az egységes központi államhatalom végrehajtó ágensei voltak, amelyek ugyan választással jöttek létre, de a központból való, szervezeti alárendeltségen nyugvó irányítás lehetősége fennállt a tanácsok végrehajtó bizottságain keresztül. Ebben a modellben a decentralizáció és a dekoncentráció lényegében egybeolvadt, a központi kormányzat számára nem volt akadály a területi közigazgatás központi, hierarchikus elvű irányításában.

**[13]** A modern demokratikus államokban azonban duális a területi közigazgatás, a decentralizált önkormányzati és a dekoncentrált államigazgatási szektor egymás mellett működik. A centralizáció/decentralizáció mértéke alapvetően az e szektorok által ellátott funkciók arányaitól függ. Kétségtelen, hogy a fenti tiszta elválasztás a gyakorlatban kevésbé érzékelhető, mert nagyon sokfajta működési és szervezeti formával színesedik, pluralizálódik a területi közigazgatás. Az önkormányzati és dekoncentrált szektor jellegében, státuszában, működési módszereiben közeledhet egymáshoz, illetve megjelennek a két szektort ötvöző, vegyes szervezeti megoldások is, olyan speciális szervezeti formák (ügynökségek, közalapítványok, közintézetek, köztestületek stb.), amelyek már nagyobb függetlenséggel rendelkeznek a hagyományos bürokratikus államigazgatási hivatalokhoz képest.[12] A területi közigazgatás intézményi rendszerének pluralizálódása jelen van a térbeli konfigurációk vonatkozásában is, speciális illetékességi területek kialakulásával. A területi kormányzás a legátfogóbb értelemben dinamikus rendszer, amelyben a centralizáció/decentralizáció mértéke változik, szoros összefüggésben a térbeli, földrajzi szerkezet változásaival.

## 4. A közigazgatás területi szerkezeti egységei

**[14]** A területi igazgatás két- (helyi és közép) vagy háromszintű, amennyiben a helyi felett több középszint is van (a föderatív rendszerekkel a szócikk nem foglalkozik, mert a tagállamok nem pusztán közigazgatási egységek). Az önkormányzás közösségi gyökerű, ezért a léptéke a települések világához igazodik. Az alap, illetve legalsó önkormányzati igazgatási szintet ma már gyakran nem az elemi település jelenti, hanem a települési körzetek. A dekoncentrált államigazgatásban nem jellemző, hogy települési léptékben működő szervezeteket hoznának létre; a tipikus illetékességi terület alapszinten a körzet, járás stb. A felgyorsult társadalmi, gazdasági, technikai változások és területi folyamatok nyomán a helyi szolgáltatások szervezésével szembeni megváltozott igényeknek a helyi önkormányzati szervezeti méretek növelésével lehetett megfelelni. A területi közigazgatás szervezésében az utóbbi évtizedekben jelentős reformok, integrációk zajlottak le a helyi, települési önkormányzatok rendszerében. Az önkormányzatokat érintő területszervezés általános dilemmája, hogy egyszerre kellene megfelelni a polgárközelség, a helyi demokrácia, valamint a hatékonyság, méretgazdaságosság követelményének. Az államigazgatás térszerkezete elvileg követhetné a térszervezési racionalitást, de egyrészt a történelmi tradíciók, határok, másrészt az önkormányzati szektorral való szoros kapcsolat miatt az önkormányzatok és az államigazgatási (és az egyén állami) szervezetek határai többnyire egybeesnek.

### 4.1. A települési vagy alapszint

**[15]** Az alapszintek méretének kialakítására az önkormányzati szektor hatékonysága növelésének érdekében eltérő modellek alakultak ki.[13]

- Európa sok országában integrált helyi önkormányzati szint működik. Különösen az 1970-es években végrehajtott területszervezési reformok nyomán a közigazgatási alapegységek számának csökkentése (a községek egyesítése) és népességszámuk „optimalizálása” következett be, de jelentős reformok zajlottak le a világ más polgári demokráciáiban is.[14] A reformok rendeltetése az volt, hogy alkalmassá váljon a helyi önkormányzati rendszer a további decentralizációra, újabb közszolgáltatások, közfunkciók megszervezésére.
- Az elaprózott (fragmentált) rendszerű, elsősorban a latin közigazgatási kultúrájú államok csoportjában (de idetartozik Magyarország is) a hatáskörök címzettje elvileg az elemi települési önkormányzat. Ugyanakkor a tényleges feladatmegoldás nem mindig marad települési keretek között, hanem a kis önkormányzati egységek közötti társulások szorgalmazása és az önkormányzati feladatok szintenkénti differenciáltabb elosztása segítségével törekszenek az optimális „üzemméretet” elérni.

**[16]** Az önkormányzati társulások nem alkotnak elkülönült területi szintet, a települési önkormányzatok hozzák létre önként vagy kötelező jelleggel különböző feladatok közös megvalósítására, földrajzilag eltérő léptékekben. Sok önkormányzati rendszerben ismert a kötelező társulások intézménye. Ebben az esetben bizonyos típusú önkormányzatok meghatározott feladatok ellátására (speciális szakmai feladat, körzeti szolgáltatás, tervezés stb.) kötelesek társulni (céltársulás), vagy a bizonyos méret alatti önkormányzatok átfogó rendeltetésű állandó társulásba

(Magyarországon például körjegyzőségbe) kénytelenek tömörülni.[15] Tipikus társulási képződmény az önkormányzati és államigazgatási hatósági, adminisztratív feladatok ellátására szerveződő közös hivatal, jegyzőség, amelyik egyedi lakossági hatósági ügyekben jár el, jórészt függetlenül a képviselőtestületek, a helyi választott politikusok irányító szerepétől. A társulási kép egyre színesebbé válik, ahogy az önkormányzatoknak mind a közszolgáltatásokban, mind a helyi gazdaságfejlesztésben egyre több ismeret- és forrásigényes feladatot kell ellátniuk.

**[17]** A társulások azonban nem tudnak minden integrációs és koordinációs problémát megoldani, ezért nem helyettesíthetik például a közigazgatás területi szintjeit. Minél nagyobb térséget fognak át, minél több feladatot látnak el, minél önállóbb szervezeti egységekkel rendelkeznek, annál inkább eltávolodnak a tagönkormányzatoktól, annál kevésbé ellenőrizhetők, s ezzel az önkormányzáshoz fűződő demokratikus képviselet és részvétel lehetősége korlátozódik.

**[18]** A dekoncentrált államigazgatási szervek jellemző területi léptéke első szinten nem a település, hanem a nagyobb körzet vagy város. Ennek magyarázata, hogy a dekoncentrált szervek általában speciálisabb szakértelmet igénylő, ritkábban előforduló ügyekben járnak el, ezért a méret optimalizálása nagyobb területi egységet, népességszámot igényel. Ugyanakkor törekvés mutatkozik arra, hogy az önkormányzati és a dekoncentrált államigazgatási hivatali körzetek földrajzilag egybeessenek, sőt nem ritka, hogy még a fizikai elhelyezés is összehangoltan történik, nemcsak az ügyfelek kényelme érdekében, hanem azért is, mert az önkormányzati és dekoncentrált igazgatási feladatok ellátásában gyakori az együttműködési szükséglet.

**[19]** A települési önkormányzatok státusza is különböző, elsősorban a méret és a funkciók függvényében a községtől (társközségtől) a fővárosig, városi-fővárosi kerületig. Gyakran előfordul, hogy a területi közigazgatási egység székhelyéül szolgáló városok speciális státuszt élveznek (Magyarországon például hagyományosan a megyeszékhelyek kapnak megyei jogot). A speciális státusz többnyire azt jelenti, hogy a várost körülvevő területi egységgel egyenrangú jogállást és funkciót birtokolnak. Viszonylag új jelenség, hogy a városokat és környéküket intézményesen kapcsolja össze egy új területi egység, amelyik szoros, állandósult együttműködést jelent a város és környéke között, sokszor párhuzamos (egyszintű vagy többszintű) struktúraként a területi önkormányzatokkal. A metropolisz és a kisebb városok környékén létrejövő területi közigazgatási egységek megjelenése sajátos alternatívája az egységes térbe szervezett közigazgatásnak, s nehéz eldönteni, hogy helyi vagy területi közigazgatási státuszt élveznek-e. Egyelőre azonban a városkörnyékek egységesen nem váltották fel a tradicionális területi kormányzási szinteket.[16]

### 4.2. A területi közép- és/vagy regionális szint

**[20]** A település határaitól eltávolodva a területi döntéshozás egységeinek kialakítása számtalan tényező függvénye az ország méretétől, a történeti tradícióktól, a táji-településföldrajzi adottságokon át az aktuális politikai érdekekig. Az államokat területi igazgatási struktúrájuk alapján árnyaltan osztályozzák, annak megfelelően, hogy az egyes területi szintek milyen mértékű önállóságot birtokolnak és milyen funkciókkal rendelkeznek. A szakirodalomban általánossá vált csoportosítás szerint, mint említettük, megkülönböztetünk klasszikusan centralizált unitárius, decentralizált unitárius, regionalizált unitárius és föderális struktúrát.[17]

#### 4.2.1. Az EU-tagállamok középszintű kormányzati típusai

**[21]** A területi közigazgatási egységek alsó szintje (például az angol *county,* a francia *departement,* a német *Kreis,* az olasz *provincia,* magyar járás és megye) tekinthető a tradicionális középszintű egységnek, amely a modern polgári állammal egy időben tagolódott az egységes közigazgatásba. E területi egységek nemcsak az önkormányzati, hanem a területi államigazgatási és egyéb állami (igazságszolgáltatási) feladatok és szervezetek számára is kereteket nyújtanak. Van, hogy területi szinten nem is működik közvetlenül választott önkormányzat, csak állami tartományi, megyei stb. elnevezésű hivatal (például Finnország, Portugália, Bulgária), de előfordul, hogy több területi szint is van, amelyek mindegyike vagy közülük néhány rendelkezik önkormányzati státusszal.

**[22]** A területi kormányzási szintek száma és mérete az 1980–90-es évek folyamán jelentősen változott, amit szokás új regionalizmusnak vagy *rescaling*nek nevezni.[18] A területi, regionális reformok különböző formákat öltöttek:

- Új, a korábbi középszintnél nagyobb kormányzat alatti közigazgatási szintet vezettek be (Franciaország, Spanyolország, Olaszország, Görögország, Finnország, Lengyelország).
- Nem növelték a szintek számát, hanem a hagyományos alsó önkormányzati középszintet erősítették meg a méretük növelésével (Norvégia, Svédország, Dánia, Anglia, néhány német tartomány).
- Nem hajtottak végre generális területszervezési reformot, hanem speciális államigazgatási vagy csak tervezési, funkcionális körzeteket hoztak létre, bizonyos (különösen gazdaságfejlesztési, tervezési) feladatok végrehajtására (például Anglia, német tartományok, Portugália, Bulgária, Magyarország).

**[23]** A lezajlott területi reformok nem egyszerűsíthetők le pusztán a decentralizáció, az adminisztratív szempontú modernizáció, a mérethatékonyság igényére. A területi hatalomgyakorlás strukturális átrendeződése sok

tekintetben globális hatalmi és makropolitikai dimenziókba került. A térbeli hatalmi átrendeződési folyamatok, amelyek nem feltétlenül politikai régiók létrehozásához vezettek, hanem a dekoncentrált államigazgatást is érintették, több tényezővel függtek össze:[19]

- A globalizáció gyökeresen átrendezte a gazdaságfejlesztéssel kapcsolatos közfeladatokat, és a nemzetállammal szemben a régiók szerepét erősítette.
- Európában az integráció maga is motiválta a régiók megerősödését. Az Európai Unió Strukturális Alapjaihoz való hozzáférés érdekében megjelenő, megerősödő és egymással együttműködő régiók pozíciókat szereztek az európai többszintű kormányzás rendszerében is, ezzel nemzetközi hátteret teremtettek az egyes országokon belüli hatalmi, decentralizációs, regionalizációs törekvésekhez.
- E szinte valamennyi államot érintő, objektívnek tekinthető tényezők mellett nem lehet elhanyagolni a kulturális, etnikai motivációkat sem. Az ún. etnoregionalizmus különösen Olaszországban, Spanyolországban, Belgiumban és az Egyesült Királyságban járult hozzá a regionális önkormányzati vagy államigazgatási, kvázi tagállami szint létrejöttéhez és megerősödéséhez, esetenként a föderatív modell bevezetéséhez, sőt szeparatista ambíciók megjelenéséhez.

### 4.2.2. Az EU-tagországok adminisztratív területi beosztása, 2016

| Ország | Szubnacionális szint | | | Középszint | | | Alsó középszint | | | Helyi szint | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Száma | Átlagos méret (fő) | Státusz | Száma | Átlagos méret (fő) | Státusz | Száma | Átla-gos méret (fő) | Státusz | Száma | Átla-gos méret (fő) |
| Ausztria | 9 | 966 000 | Tagállam | | – | | 99 | 88 000 | Dekoncentrált | 2100 | 4100 |
| Belgium | 3 | 3 770 000 | Tagállam | 10 | 1 131 000 | Önkormányzat | 43 | 263 000 | Dekoncentrált | 589 | 19 200 |
| Bulgária | 28 | 255 000 | Dekoncentrált | | | | | | | 265 | 27 000 |
| Ciprus | 6 | 141 000 | Dekoncentrált | | | | | | | 380 | 2200 |
| Csehország | 14 | 754 000 | Önkormányzat | | | | | | | 6258 | 1700 |
| Dánia | 5 | 1 141 000 | Önkormányzat | | | | | | | 98 | 58 200 |
| Egyesült Királyság | 12 | 5 449 000 | Önkormányzat | 120 | 545 000 | Önkormányzat | | | | 419 | 156 00 |
| Észtország | 15 | 88 000 | Önkormányzat | | | | | | | 213 | 6200 |
| Finnország | 6 | 915 000 | Dekoncentrált | 19 | 289 000 | Társulás | | | | 313 | 17 500 |
| Franciaország | 16 | 4 172 000 | Önkormányzat | 99 | 674 000 | Önkormányzat | 322 | 207 000 | Dekoncentrált | 36658 | 1 800 |
| Görögország | 7 | 1 541 000 | Dekoncentrált | 13 | 830 000 | Önkormányzat | | | | 325 | 33 200 |
| Hollandia | 12 | 1 415 000 | Önkormányzat | | | | | | | 390 | 43 500 |
| Horvátország | 21 | 200 000 | Önkormányzat | | | | | | | 555 | 7600 |
| Írország | 3 | 1 575 000 | Dekoncentrált | 31 | 152 000 | Önkormányzat | | | | 95 | 49 700 |
| Lengyelország | 16 | 2 373 000 | Önkormányzat | | | | 380 | 100 000 | Önkormányzat | 2479 | 15 300 |
| Lettország | | | | | | | | | | 119 | 16 500 |
| Litvánia | | | | | | | | | | 60 | 48 100 |
| Luxemburg | 3 | 192 000 | Dekoncentrált | | | | | | | 105 | 5500 |
| Magyarország | 20 | 492 000 | Önkormányzat | | | | 174 | 56 000 | Dekoncentrált | 3178 | 3100 |
| Málta | 5 | 87 000 | Dekoncentrált | | | | | | | 68 | 6400 |
| Németország | 16 | 5 136 000 | Tagállam | 31 | 2 651 000 | Dekoncentrált | 295 | 279 000 | Önkormányzat | 11313 | 7300 |
| Olaszország | 20 | 3 033 000 | Önkormányzat | 110 | 552 000 | Önkormányzat | | – | | 8006 | 7600 |
| Portugália | 23 | 450 000 | Dekoncentrált | | | | 308 | 34 000 | Önkormányzat | 3092 | 3300 |
| Románia | 42 | 470 000 | Önkormányzat | | | | | | | 3181 | 6200 |

| | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Spanyolország | 19 | 2 445 000 | Önkormányzat | 50 | 929 000 | Önkormányzat | | | | 8125 | 5700 |
| Svédország | 20 | 493 000 | Önkormányzat | | | | | | | 290 | 34 000 |
| Szlovákia | 8 | 678 000 | Önkormányzat | | | | 79 | 69 000 | Dekoncentrált | 2930 | 1900 |
| Szlovénia | 58 | 36 000 | Dekoncentrált | | | | | | | 212 | 9700 |

**Forrás:** Council of European Municipalities and Regions (CEMR): *Local and Regional Governments in Europe,* 2016; Committee of the Regions (COR): *Division of Powers Between the European Union, the Member States and Regional and Local Authorities,* 2012.

## 5. A magyar területi közigazgatás-szervezés sajátosságai dióhéjban

**[24]** Magyarországon a közigazgatás térbeli rendszerének formálásában egyszerre ismerhető fel a hagyományokhoz, a határokhoz való ragaszkodás és a modernizációs célú, de külsődleges mintakövetés. Ha számszerűen közelítjük meg a problémát, akkor a szinte folyamatos területi reformokkal kísérletező országok csoportjába tartozunk,[20] miközben ha ránézünk a jelenlegi térbeli szerkezetre, azt tapasztaljuk, hogy erősen terhelt archaikus elemekkel: az elaprózott községstruktúrával, az ezeréves megyékkel, az újra visszatérő, fél évezredes múlttal rendelkező járásokkal, a környezetüktől inkább elszigetelődő, privilegizált nagyvárosokkal, a környékével és kerületeivel egyaránt békétlen fővárossal. Ugyanakkor többször nekirugaszkodott az ország, sikertelenül, a regionális reformoknak, felcserélendő a kisméretűnek tartott megyéket a nagyobb, „mérethatékony" fejlesztési régiókkal, időközönként községtársulásokba vagy kistérségi társulásokba terelte az aprófalvakat, és partnerségre épülő városkörnyéki igazgatással igyekezett felváltani a patriarchális járási rendszert. A reformok kudarcának oka többnyire nem az volt, hogy a térbeli formációk kialakításához nem állt rendelkezésre szakértelem. Sokkal inkább a térszervezést alapvetően meghatározó politikai feltételek nem voltak kedvezők. Változtak a határok, a státuszok, a szintek száma is, de a tartalom lényegében nem.

**[25]** A magyar területi közigazgatásban az önkormányzati és a dekoncentrált igazgatás, a centralizáció és a decentralizáció súlya, aránya ugyan váltakozott, de történelmi távlatban a centralizáló elemek voltak dominánsak, s csak egy-egy rendszerváltás fellendülő ágában érvényesültek az önkormányzatiság demokratikus előnyei. A kompetenciák, a források hektikus és gyakran önkényes mozgatása a szintek és szereplők, szektorok között nem tette lehetővé hosszabb távon működőképes térbeli hatalmi szerkezet kiérlelését.

**[26]** 1990-ben a rendszerváltás ugyan gyökeresen átrendezte a hatalmi modellt és a települési és megyei szint közötti kompetenciákat is, de nem tudta megakadályozni a dekoncentrált szektor burjánzását megyei szinten,[21] és nem tudta képessé tenni a helyi önkormányzatokat a növekvő feladatok minőségi és hatékony ellátására. Évtizedek múltak el úgy, hogy nem sikerült a területi közigazgatás térszerkezetét modernizálni, miközben a regionalizációs és kistérségi reformok látszólag a hatékonyság jelszavával fogalmazódtak meg.

**[27]** A 2010 utáni területi közigazgatás-szervezési lépések egy új hatalmi modell jegyében zajlottak, erősebb pozícióba juttatva a központi és területi államigazgatást, ez utóbbit erős kormányhivatalokba integrálva és racionalizálva. A megerősödött államigazgatás szervezeti támogatást kap a járások újraszervezésével. Ugyanakkor a hatalmi szerkezet szempontjából kulcsfontosságú középszint szinte önkormányzat nélkül maradt, s a települési önkormányzatok is jelentős pozícióveszteséget szenvedtek a közszolgáltatások terén. Elaprózottságuk lényegében megmaradt (ha önálló hivatalaikat a kétezer főnél kisebb települések el is veszítették), ezért nehéz érveket felmutatni a decentralizáltabb, képviseleti ellenőrzés melletti közigazgatás előnyei mellett.

**[28]** A jelenlegi államközpontú közigazgatás térszerkezete a feladatok tükrében racionális, csak éppen nem tesz lehetővé valóságos, önkormányzati dominanciájú decentralizációt.

## 6. Trendek, perspektívák a területi közigazgatás szervezésben

**[29]** Európa nyugati és délkeleti felén lezajlott területi reformok rendkívül tarka képet mutatnak, ennek ellenére a folyamatokban bizonyos törvényszerűségek megállapíthatók. A XX. század második felében a területi kormányzási rendszerek mind tartalmukban, intézményi modelljükben, mind földrajzi léptékükben jelentős változásokon mentek keresztül. A kivételektől eltekintve a trend egyértelműen a decentralizáció volt, eleinte a lokális, majd az 1980-as évtizedtől a középszintű kormányzatokat megcélozva. Hooghe és társai kimutatták,[22] hogy 1950 óta a vizsgált 42 országban végrehajtott reformok során 29-ben nőtt a regionális decentralizáció mértéke, 11-ben nem változott, s csupán kettőben csökkent.[23] Összesen 384 reformot vetettek össze, melyek közül csupán 42 volt centralizációs szándékú, 342 pedig decentralizációs. A szerzők által kifejlesztett ún. *regional authority* index azonban rendkívüli szórást mutat, miután nagyon árnyaltan közelíti meg a területi kormányzatok pozícióját. Ez is alátámasztja azt az általános véleményt, hogy noha jelentős konvergencia zajlott le Európában a területi kormányzatok világában, ez korántsem

eredményezett uniformizált rendszert.[24]

**[30]** Az utóbbi évek fejleményei tükrében azonban a decentralizáció trendje megtörni látszik, a reformok célkeresztje eltolódik a válságot kezelő, a biztonságot előtérbe helyező centralizáció irányába,[25] ami területszervezési szempontból akár hasonló integrációkat, nagyobb földrajzi méreteket eredményezett, rámutatva arra az összefüggésre, hogy a térszerkezet változása a hatalom szerkezetét ellentétes irányokban befolyásolhatja. A centralizáció ugyanis gyakran dekoncentráció formájában zajlik le, tehát a területi kormányzási szereplők közül a dekoncentrált, általános hatáskörű (kormány)hivatalok javára billen el a hatalmi mérleg, vagy közvetlen döntési, szervezési, szolgáltatási kompetenciákat, vagy az önkormányzatok feletti szorosabb ellenőrzési, felügyeleti jogokat birtokolva.

**[31]** Az eddigi tapasztalatok azt mutatják, hogy a folyamatos, egy irányba mutató területi reformokat végrehajtani képes országok sikeresek a kormányzati teljesítmény szempontjából.[26] Azokban az országokban, ahol felkészületlenek a kormányzási modernizációra, és nem elkötelezettek a decentralizáció iránt, ott a strukturális területi reformok hektikus és gyakran fenntarthatatlan változásokat produkálnak, a centralizáció és decentralizáció ciklusai és a térbeli egységek határai is túl változékonyak.

**[32]** A területi közigazgatásra ható tényezők sokrétűek és gyakran ellentétesek is egymással, ezért nehéz forgatókönyveket, perspektívákat megfogalmazni, különösen általánosságban. A centralizáció trendje jelenleg markánsnak és tartósnak tűnik, a központi államigazgatás erősödő pozíciója pedig alkalmat teremt felülről vezényelt területi reformok végrehajtására is.

## 7. JEGYZETEK

* A szócikk a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című kiemelt projekt és az EFOP-3.6.3-VEKOP-16-2017-00007- Young researchers from talented students – Fostering scientific careers in higher education projekt keretében készült.

[1] Kihirdette az *1997. évi XV. törvény.*

[2] HAJDÚ Zoltán: *Magyarország közigazgatási földrajza,* Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2001.

[3] BIBÓ István: *Közigazgatási területrendezés és az 1971. évi településhálózat-fejlesztési koncepció,* Budapest, MTA Igazgatástudományi Bizottság, 1975.

[4] NEMES NAGY József: *A tér a társadalomkutatásban,* Budapest, Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, 1998.

[5] BIBÓ István: *Válogatott tanulmányok 3., 1971–1979,* Budapest, Magvető, 1986.

[6] KISS István: *Az urbanizáció és a közigazgatás összefüggéseinek szemléleti alapja és problémái,* Budapest, ELTE Államigazgatási Jogi Tanszék, 1976.

[7] Walter CHRISTALLER: *Die zentralen Orte in Süddeutschland,* Jena, Gustav Fischer, 1933.

[8] BELUSZKY Pál: *Magyarország településföldrajza,* Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2003.

[9] BUDAI Balázs: *Az e-közigazgatás elmélete,* Budapest, Akadémiai, 2009.

[10] Sabine KUHLMANN – Hellmut WOLLMANN: *Introduction to Comparative Public Administration. Administrative Systems and Reforms in Europe,* Cheltenham, Edwar Elgar, 2014; PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: *Regionális politika és közigazgatás,* Pécs, Dialóg Campus, 2001.

[11] Alan NORTON: *International Handbook of Local and Regional Government. A Comparative Analysis of Advanced Democracies,* Aldershot, Edward Elgar, 1994; John LOUGHLIN – Frank HENDRIKS – Anders LIDSTRÖM (szerk.): *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe,* Oxford, Oxford University Press, 2011.

[12] BERÉNYI Sándor: *Az európai közigazgatási rendszerek intézményei. Autonómiák és önkormányzatok,* Budapest, Rejtjel, 2003; BALÁZS István: „Az államigazgatási hatósági szolgáltatások közigazgatás-szervezési modelljei” *Új Magyar*

*Közigazgatás* 2015/3, 2–14.

[13] Gérard MARCOU – Imre VEREBÉLYI: *New Trends in Local Government in Western and Eastern Europe,* Brussels, International Institute of Administrative Sciences, 1993.

[14] Arthur B. GUNLICKS (szerk.): *Local Government Reform and Reorganization,* Port Washington, Kennikat Press, 1981; Joachim Jens HESSE (szerk.): *Local Government and Urban Affairs in International Perspective.* Baden-Baden, Nomos, 1991; Paweł SWIANIEWICZ: „Territorial Fragmentation as a Problem, Consolidation as a Solution?" in Paweł SWIANIEWICZ (szerk.): *Territorial Consolidation Reforms in Europe,* Budapest, Open Society Institute, 1–25.

[15] SOMLYÓDYNÉ PFEIL Edit: *Önkormányzati integráció és helyi közigazgatás,* Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2003.

[16] TOSICS Iván: „Nagyvárosi kormányzás: A város és környéke együttműködése. Külföldi példák, hazai relevancia" *Tér és Társadalom* 2008/1., 3–27.

[17] Gerry STOKER – Brian HOGWOOD – Udo BULLMANN: *Regionalism,* Glasgow, University of Strathclyde, 1996.

[18] Harald BALDERSHEIM – Lawrence E. ROSE (szerk.): *Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders,* London, Palgrave Macmillan, 2010; John LOUGHLIN: „Reconfiguring the State. Trends in Territorial Governance in European States" *Regional and Federal Studies* (Special issue: Contemporary Trends in Territorial Governance) 2007/4, 385–405; Michael KEATING (szerk.): *Regions and Regionalism in Europe,* Cheltenham, Edward Elgar, 2004; Michael KEATING: „A Quarter Century of the Europe of the Regions" *Regional and Federal Studies* 2008/5, 629–637.

[19] John LOUGHLIN: *Subnational Democracy in the European Union. Challenges and Opportunities,* Oxford, Oxford University Press, 2001, 422.

[20] HENCZ Aurél: *Területrendezési törekvések Magyarországon,* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1973; PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: *Regionális politika és közigazgatás,* Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2001.

[21] BALÁZS István: „A regionális közigazgatási hivatalok kialakításának lehetőségei a területi államigazgatás működése átalakításának tükrében" *Magyar Közigazgatás* 2004/4, 193–199.

[22] Liesbet HOOGHE – Gary MARKS – Arjan H. SCHAKEL: „Operationalizing Regional Authority. A Coding Scheme for 42 Countries, 1950–2006" *Regional and Federal Studies* 2008/2–3, 123–142.

[23] HOOGHE–MARKS–SCHAKEL (22. j.).

[24] PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: *Jó kormányzás és decentralizáció,* Budapest, MTA, 2014.

[25] BALDERSHEIM–ROSE (18. j.); Korel GÖYMEN – Onur SAZAK: *Centralization Decentralization Debate Revisited,* Instanbul, Istanbul Policy Center, 2014.

[26] Nicholas CHARRON – Victor LAPUENTE – Lewis DIJKSTRA: „Regional Governance Matters. A Study on Regional Variation in Quality of Government within the EU" *European Comission Working Papers* 2012/2.

[27] Nicholas CHARRON – Victor LAPUENTE – Lewis DIJKSTRA: „Regional Governance Matters. A Study on Regional Variation in Quality of Government within the EU" *European Comission Working Papers* 2012/2.